

## Framhaldsnefndarálit

um frv. til fjárlaga fyrir árið 2010.

Frá 1. minni hluta fjárlaganefndar.

### Inngangur.

Á milli 2. og 3. umræðu hafnaði stjórnarmeirihlutinn boði 1. minni hluta um samstarf um lækun útgjalda ríkissjóðs sem nauðsynleg er til að ná tókum á ríkisfjármálunum. Tillögur meiri hlutans við vinnu fjárlagagerðarinnar leiða til enn aukinna útgjalda ríkissjóðs frá upphaflegu frumvarpi í stað þess að gripið sé til sparnaðarráðstafana. Þessi niðurstaða bendir því miður til þess að stjórnarmeirihlutinn geri sér ekki fulla grein fyrir þeim vanda sem ríkissjóður stendur frammi fyrir. Það er óhjákvæmilegt að ráðast í umfangsmikinn sparnað þegar á næsta ári auk þess sem ríkisstjórnin verður nú þegar að skapa skilyrði til þess að unnt sé að afla frekari tekna fyrir íslenskt þjóðarþú eigi það að standa undir sómasamlegri velferðarþjónustu og þeim skuldum sem á því hvíla. Sú nauðsynlega tekjuaukning sem þarf að eiga sér stað getur aldrei byggst á endalausum skattaálögum heldur verður að grípa til ráðstafana til að efla atvinnulíf í landinu, stækka kökuna í stað þess að minnka hana. Það er afar brýnt fyrir þessa ríkisstjórn að gera sér grein fyrir þessu grundvallarsamhengi hlutanna.

### Breytingartillögur.

Fyrsti minni hluti mun flytja aftur þær breytingartillögur sem lagðar voru fram við 2. umræðu og fela í sér sparnað á gjaldahlíð ríkissjóðs. Gerð var ítarleg grein fyrir þessum tillögum í nefndaráliti 1. minni hluta á þingskjali nr. 394. 1. minni hluti mun aftur leggja fram tillögu um skattlagningu séreignarlífeyrissparnaðar enda er það eindregin skoðun hans að skattatillögur ríkisstjórnarinnar beri vott um skilningsleysi á getu heimila og fyrirtækja til að standa undir þessum auknu álögum auk þess sem svo víðtækar skattahugmyndir draga mjög úr getu hagkerfisins til að takast á við efnahagsvandann.

### Vandamálum slegið á frest – dulinn halli á fjárlögum

Í umræðum á Alþingi um fjáráukalög og fjárlagafrumvarp nú hefur margoft komið fram að verulegur fjöldi ríkisstofnana á við fjárhagsvanda að etja. Aðeins ein þeirra fær lausn sinna mála við 2. umræðu, en vandamál annarra eru hvorki leyst í fjáráukalögum né á fjárlögum. Af þeim stofnunum glímur Landspítalinn við mestan vanda þar sem uppsafnaður halli hans nemur um 2,8 milljörðum kr. í árslok. Þá er gerð hagræðingarkrafa til hans að fjárhæð 3,2 milljarðar kr. Samtals má ætla að fjárhagsvandi hans nemi 6 milljörðum kr. sem eru um 20% af framlagi til spítalans. Að mati 1. minni hluta er ekki mögulegt fyrir Landspítalann að laga starfsemi sína að þessum markmiðum án þess að skerða veitta þjónustu til mikilla muna. 1. minni hluti telur að stjórnvöldum beri að gefa skýr fyrirmæli um með hvaða hætti á að haga starfsemi innan þeirra fjárveitinga sem spítalanum er úthlutað. Starfsemi hans og fleiri stofnana sem svipað er ástatt um er því í uppnámi án þess að fyrir liggja skýr fyrirmæli stjórnarmeirihlutans um hvernig þeim er ætlað að skerða þá þjónustu sem ríkis-

aðilum ber að veita samkvæmt lögum. Að mati 1. minni hluta er fráleitt að skilja þannig við fjárlagafrumvarpið að stofnunum ríkisins sé haldið í fjárhagslegri gíslingu í mörg ár eins og dæmi eru um. Þá er ekki síður mikilvægt að skoða fjármál þeirra stofnana sem virðast auka fjárheimildir sínar jafnt og þétt. Með vísan til þess hefur 1. minni hluti lagt áherslu á að lögum um markaðar tekjur ríkisstofnana verði breytt í þá veru að þær skuli allar renna í ríkissjóð og Alþingi ákveði á fjárlögum hvers árs viðkomandi stofnunum þann ramma sem starfsemi þeirra er ætlað að rúmast innan.

Ríkisendurskoðun hefur á undanförunum árum harðlega gagnrýnt framkvæmd fjárlaga án þess að framkvæmdarvaldið hafi brugðist við. Með sama hætti má segja að Alþingi hafi brugðist skyldu sinni með því að samþykkja fjárlög vitandi um verulegan rekstrarvanda fjölmargra stofnana eins og fram hefur komið.

### **Tekjur.**

Miklar breytingar eru fyrirhugaðar á tekjuöflunarkerfi ríkissjóðs á næsta ári. Afar óljóst er hins vegar hvort markmið um tekjuauka náist í ljósi mikillar óvissu um þróun helstu þjóðhagsstærða á næsta ári svo sem einkaneyslu, verðlagsþróunar, fjárfestingar og kaupmáttar ráðstöfunartekna. Tekjuhlið ríkissjóðs á næsta ári er háð mörgum óvissuþáttum og hefur ekki verið jafnbrothætt í mörg ár.

Flestir þeirra aðila sem mætt hafa til fundar við efnahags- og skattanefnd hafa lýst yfir mikilli andstöðu við framkomnar tillögur ríkisstjórnarinnar til tekjuöflunar og ekki síður hefur gangrýnin beinst að þeim vinnubrögðum sem viðhöfð eru við vinnslu tillagnanna.

Svo illa eru breytingarnar undirbúnar að ráðherrar ríkisstjórnarinnar viðurkenndu strax við framlagningu fjárlagafrumvarpsins að tillögur ríkisstjórnarinnar væru ekki fullunnar og var í raun boðað strax við 1. umræðu um frumvarpið að þeim tillögum sem þar lágu fyrir yrði breytt.

Ljóst er að ríkisstjórnin verður að fylgjast mjög vel með þróun tekju- og gjaldahliðar ríkissjóðs á næsta ári og vera tilbúin að grípa til viðeigandi aðgerða.

### **Óvönduð vinnubrögð.**

Upplýsingagjöf og samráð er grundvallaratriði þegar taka á þýðingarmiklar ákvarðanir, hvort sem um er að ræða einkaaðila eða ríkisaðila. Því miður hefur háttáð svo til við afgreiðslu fjárlaga ársins 2010 að töluvert skortir á að framangreindum grundvallaratriðum hafi verið fylgt. Mikill hraði var á umfjöllun um breytingartillögur ríkisstjórnarinnar við frumvarpið í nefndinni og þessi tímappressa við vinnslu málsins er í senn óþolandi og skapar aðstæður fyrir óvönduð vinnubrögð og mistök. 1. minni hluti gagnrýndi þetta vinnulag í ítarlegu álitu í þingskjali 394.

Sem dæmi um flumbruganginn má nefna að í ljós kom eftir samþykkt fjárlagalaga fyrir árið 2009 að ríkisstjórnina skorti heimild frá Alþingi til þess að selja hlut ríkisins í Íslandsbanka hf. og Arion banka hf. Framganga ríkisstjórnarinnar í þessum efnunum er fordæmalaus og ekki til eftirbreytni. Þegar hafðar eru í huga þær athugasemdir sem stjórnarandstaðan hafði uppi við þennan þátt fjárlagagerðarinnar sem lýtur að endurreisn fjármálakerfis landsins má ljóst vera að betur hefði verið farið að ráðgjöf hennar og tilmælum um meðferð þessa hluta verksins.

Aðrir þættir í burðarvirki fjárlagaársins eru enn fremur illa ígrundaðir. Takmarkaðar upplýsingar hafa verið lagðar fyrir fjárlaganefndina t.d. varðandi grunnstærðir í 2. gr. fjárlaganna, um sjóðstreymi ríkissjóðs.

Þessi tvö dæmi eru að mati 1. minni hluta lýsandi fyrir það að þinginu er ekki gefinn kostur á að setja sig almennilega inn í málin. Því geta þingmenn almennt ekki gert sér fulla grein fyrir þeim áhrifum sem frumvarpið og breytingartillögur ríkisstjórnarinnar fela í sér og lagt mat á hver heildaráhrifin verða fyrir samfélagið. Umfjöllun og afgreiðsla fjárlaganna er með þeim hraða og tætingslega hætti að þingmenn hafa hreinlega ekki þær forsendur sem nauðsynlegar eru til þess að setja sig eins vel inn í málin og vera þyrfti.

Skýrasta dæmið um framgöngu ríkisstjórnarinnar er að finna í því makalaus skipulagsleysi sem einkennir þá gjörbyltingu skattkerfis landsins sem að er stefnt. Svo ótrúlegt sem það nú er þá var það ekki fyrr en 5. desember sem tillögur stjórnarinnar í þessum grundvallarmálum litu dagsins ljós og tóku sífelldum breytingum við meðferð þingsins allt fram á síðasta dag. Í ljósi þess efnahagsástands sem er í þjóðfélaginu er óskiljanlegt að ríkisstjórnin skuli stöðugt verða uppvis að svo flauturslegum vinnubrögðum.

#### **Arfleifðin: Icesave, aldraðir og öryrkjar.**

Arfleifð þessarar ríkisstjórnar verður hið alræmda Icesave mál. Auk þess verður hennar sennilega helst minnst fyrir að vega fyrst að þeim þjóðfélagshópum sem síst skyldi, þ.e. samtökum aldraðra og öryrkja. Um það snerust m.a. fyrstu tillögur ríkisstjórnarinnar í vor. Í frumvarpi að fjárlögum næsta árs er svo gengið enn lengra í skerðingum á lífskjörum þessara þjóðfélagshópa þrátt fyrir hávær mótmæli þeirra. Nú hefur stjórnarmeirihlutinn gengið enn lengra við að skerða kjör eldri borgara. Við lokaafgreiðslu fjárlaga stendur til að stórskerða greiðslur dagpeninga til þessa viðkvæma hóps.

Eftirmæli ríkisstjórnarinnar á þessu fyrsta starfsári hennar varðandi málefni þeirra sem standa höllum fæti í lífsbaráttunni eru því heldur nóturleg. Heggur sá er hlífa skyldi.

#### **Sveitarfélögin.**

Þær upplýsingar sem nefndin hefur um stöðu sveitarfélaga benda til þess að ríkisstjórnin velti hluta þess vanda sem við blasir í ríkisrekstrinum yfir á sveitarfélögin. Stöðugt er þengt að sveitarsjóðum landsins með þeim afleiðingum að þjónusta þeirra mun óhjákvæmilega dragast enn frekar saman en orðið er. Sveitarstjórnir landsins brugðust skjótt við samdrætti tekjna og gripu til aðhaldsaðgerða og hagræðingar í starfsemi sinni sem ríkisvaldið hrifsaði til sín í einu veffangi með hækkun tryggingargjaldsins. 1. minni hluti benti á fyrir 2. umræðu að rétt væri að bregðast við þessum stöðugu álögum á sveitarfélögin með nauðsynlegum leiðréttingum og líta heildstætt á vanda ríkis og sveitarfélaga.

#### **Bókhaldsbrellur og fyrirframinnheimta tekna.**

Fjármálaráðherra og iðnaðarráðherra annars vegar og Samtök atvinnulífsins og stórnotendur raforku hins vegar hafa undirritað sameiginlega yfirlýsingu um ráðstafanir til að mæta erfiðri stöðu ríkissjóðs og stuðla að auknum fjárfestingum í atvinnulífinu. Samkvæmt samkomulagi þessara aðila munu stóriðjufyrirtækin greiða árlega fyrir fram samtals 1,2 milljarða kr. á árunum 2010, 2011 og 2012 upp í væntanlega álagningu tekjuskatts og annarra opinberra gjalda á árunum 2013–2018. Nú liggur fyrir álit Ríkisendurskoðunar á því að „fyrirframgreiðsla skatta til þriggja ára er í eðli sínu lánveiting til ríkissjóðs og það væri andstætt grunnforsendum reikningsskila að færa hana til tekna“. 1. minni hluti telur ljóst að ekki verði unnt að skrifa upp á ríkisreikning nema með fyrirvara um færslur af þeirri stærðargráðu sem hér um ræðir sem ganga gegn reikningshaldsstöðlum. Með fyrirframinnheimtu hefur rekstrarhalli ríkissjóðs ekki verið bættur þó að greiðsluafkoma kunní að batna tíma-bundið. Enn fremur bendir 1. minni hluti á þá gengisáhættu sem er þessu samfara.

### **Bankar seldir án heimildar.**

Fjárlaganefnd ritaði Ríkisendurskoðun bréf 15. desember 2009 og óskaði eftir að Ríkisendurskoðun legði mat á hvort um sölu væri að ræða á Íslandsbanka hf. og Arion banka hf., en nýverið eignaðist skilanevnd Glitnis hf. fyrir hönd kröfuhafa 95% hlutfjár í Íslandsbanka hf. Einnig eignaðist skilanevnd Kaupþings nýverið fyrir hönd kröfuhafa 87% hlutfjár í Arion banka hf. Þá hefur ríkisstjórnin einnig selt hluta af eign ríkissjóðs í NBI hf.

Í 4. gr. fjárlaganna fyrir árið 2008 er heimild fyrir stofnun bankanna: „7.14 Að stofna þrjú ný fjármálafyrirtæki á grundvelli 1. mgr. 1. gr. laga nr. 125/2008, um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl., og leggja hverju þeirra til 775 m.kr. í stofnfé.“ Í 6. gr. fjárlaga 2009 er eftirfarandi heimild: „7.18 Að leggja þremur nýjum fjármálafyrirtækjum sem stofnuð hafa verið á grundvelli 1. mgr. 1. gr. laga nr. 125/2008, um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl., samtals allt að 385 milljarða kr. í eigið fé.“

Ríkisendurskoðun telur að í yfirtöku á meiri hluta hlutabréfa í Íslandsbanka og Arion banka felist ráðstöfun á eignum ríkisins sem gera þurfi grein fyrir í 6. gr. fjárlaganna 2009, sbr. til hliðsjónar ákvæði 29. gr. fjárlaganna. Til að leysa úr þessum ágreiningi var Ríkisendurskoðun og fjármálaráðuneytinu falið að semja frumvarp sem heimilaði þessa gjörninga ríkisstjórnarinnar.

Fyrsti minni hluti gagnrýnir að heimildar sé aflað eftir á þar sem nægur tími var til að afla hennar fyrir fram. Það er mat 1. minni hluta að eignarhlutirnir hafi verið seldir án heimilda og vísar allri ábyrgð af þessum gjörningi yfir á ríkisstjórnina.

### **Lokaorð.**

Ríkisstjórnarmeirihlutinn er strax á fyrsta starfsári sínu orðinn afar þreyttur og þrotinn að kröftum. Þetta er fyrst og fremst heimatilbúinn vandi sem stafar af innbyrðis átökum, illa ígrunduðum vinnubrögðum, hugmyndaskorti, þykri og svikum stjórnarflokkanna við gefin fyrirheit til kjósenda sinna.

Meiri hlutinn virðist ákveðinn í því að umbylta þjóðfélaginu í hendingskasti á grundvelli lítt ígrundaðra hugmynda. Samráð er ekkert og fram undan er mikill glundroði þegar öryggi og festa ættu að vera grundvallaratriði. Réttast væri fyrir meiri hlutann að einbeita sér að brýnum verkefnum við endurreisn íslensks samfélags og hætta nú þegar gagnslausri tilraunastarfsemi.

Ríkisstjórnin hefur sýnt virðingarleysi gagnvart fjárlögum og agaleysi við stjórn ríkisfjármála. Væntanleg fjárlög fyrir árið 2010 eru því miður þessu marki brennd.

Alþingi, 21. des. 2009.

Kristján Þór Júlíusson,  
frsm.

Ólöf Nordal.

Ásbjörn Óttarsson.

Höskuldur Þórhallsson  
með fyrirvara.

Fylgiskjal I.**Álit**

um 1. gr. frv. til fjárlaga fyrir árið 2010, sbr. sundurliðun 1, og áhrif skattalagabreytinga á tekjur ríkissjóðs.

Frá 2. minni hluta efnahags- og skattanefndar.

Í kjölfar hrunsins skruppu skattstofnar ríkisins gríðarlega saman vegna lækkunar launa, minni hagnaðar, samdráttar í fjárfestingu og minni neyslu. Á sama tíma jukust útgjöld ríkisins vegna kostnaðar við hrunið, aukins atvinnuleysis og aukins vaxtakostnaðar. Augljóst er að til margvíslegra aðgerða þarf að grípa til að leiðrétta þessa stöðu. Ríkisstjórnin hefur kosið þá leið að skera niður útgjöld og hækka skatta.

Í samstarfsáætlun Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og íslenskra stjórnvalda frá nóvember 2008 er gert ráð fyrir að ríkissjóður verði rekinn með 150 milljarða kr. halla á árinu 2009. Gert er ráð fyrir að frumjöfnuður ríkissjóðs verði jákvæður á árinu 2011 og tekjujöfnuður verði jákvæður árið 2013.

Nú liggur fyrir að halli ársins 2009 er miklu meiri en gert er ráð fyrir í samstarfsáætlun Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og stjórnvalda. Þannig er nú gert ráð fyrir að hallinn á þjóðhagsgrunni verði 253 milljarðar kr. á árinu. Stafar hækkunin af því að stjórnvöld hafa látið undir höfuð leggjast að framfylgja fjárlögum ársins af nægjanlegri festu eins og Ríkisendurskoðun hefur bent á. Þá eru verðbætur á lán ríkisins hjá Seðlabankanum miklar – um 23 milljarðar kr. – og áfallnir vextir af Icesave lánunum um 40 milljarðar kr. Agaleysi við framkvæmd fjárlaga hefur því myndað 40 milljarða kr. umframhalla á tekjugrunni.

Ríkisstjórnin hefur kosið að mæta verkefninu með því að hækka skatta og kynna til sögunnar nýja, svo sem umhverfis- og auðlindaskatta. Þá eru jafnframt í frumvarpi um tekjuöflun ríkisins lagðar til mjög viðamiklar breytingar á tekjuskattkerfinu, bæði því sem snýr að fyrirtækjum og heimilum. Þá er aflagður skattur, eignaskattur, endurvakinn og skírður auðlegðarskattur.

Ljóst er að þjóðhagsforsendur fjárlagfrumvarpsins eins og þær birtast í fyrri hluta þess eru óraunhæfar enda voru þær settar fram áður en fyrir lá hvernig tekjuöflun ríkisins yrði endanlega háttáð og sætir það furðu. Gert er ráð fyrir að eftirspurn muni dragast verulega saman á næsta ári. Þannig er því spáð að einkaneysla muni einungis dragast saman um 6,1% þrátt fyrir að ráðstöfunartekjur á mann muni dragast saman um 7% og kaupmáttur um 11,4%. Þá er gert ráð fyrir að samneysla muni dragast saman um 3,6%. Á hinn bóginn er gert ráð fyrir að fjárfesting aukist um 4,8% en sú spá virðist ekki eiga sér neina stoð í raunveruleikanum eins og hann lítur út um þessar mundir. Þá er gert ráð fyrir að þjóðarútgjöld muni dragast saman um 3%.

Gert er ráð fyrir að beinir og óbeinir skattar muni hækka um rúma 65 milljarða kr. á næsta ári og er ljóst að það mun hafa neikvæðari eftirspurnaráhrif en gert er ráð fyrir í fjárlagafrumvarpinu vegna eðlis þeirra skatta sem lagðir verða á ef tillögur ríkisstjórnarinnar ná fram að ganga. Samdráttur í eftirspurn mun minnka skattstofna. Því er það álit 2. minni hluta að forsendur tekjuhlutans séu byggðar á afar ótraustum grunni og tekjur muni aukast minna en að er stefnt.

Í eðli sínu er tryggingagjald skattur á atvinnu þar sem hann leggst á laun allra starfsmanna. Sú mikla hækkun sem boðuð er á tryggingagjaldi leiðir til þess að dýrara verður fyrir fyrirtæki að hafa fólk í vinnu sem leiðir til þess að færri fólk verður ráðið og meiri hætta er á uppsögnum. Hjá illa stöddum fyrirtækjum kann þessi skattahækkun að verða kornið sem fyllir mælinn. Margvíslegir skattar á áhættufé eru hækkaðir. Áhættufé er nauðsynlegt fyrir nýsköpun og fjárfestingar í atvinnulífi, sérstaklega þegar lánardrottinn er áhættufælnir eins og nú um stundir. Aðgangur fyrirtækja að áhættufé er forsenda þess að ný störf myndist. Frumvörpin beinast að því er virðist gegn myndun nýrra starfa þótt það hafi eflaust ekki verið tilgangurinn. Þetta gæti aukið atvinnuleysi sem aftur skaðar afkomu ríkissjóðs. Þá leiða nýir skattar á kolefni og orku til aukins kostnaðar fyrir heimili og fyrirtæki sem kemur fram í minni eftirspurn og rýrnandi skattstofnum auk þess sem tilviljanakennd og fyrirvaralaus upptaka skattanna kann að skaða ímynd Íslands sem lands með stöðugt stjórnarfar.

Á heildina litið virðast forsendur tekjuhlíðar fjárlagafrumvarpsins óraunhæfar enda voru þær gefnar áður en fyrir lá hvernig skattheimtu yrði háttáð á næsta ári sem er bæði ófaglegt og furðulegt í meira lagi.

Nú liggja fyrir tillögur ríkistjórnarinnar um hvernig skattheimtu verður háttáð á næsta ári. Tillögurnar setja allar forsendur í fjárlagafrumvarpinu í algjört uppnám. 2. minni hluti efnahags- og skattanefndar gerir það því að tillögu sinni að þjóðhagsspa sem myndar grunninn að tekjuáætlun ríkissjóðs verði endurgerð með nýjar forsendur fyrir skattlagningu að leiðarljósi. Jafnframt bendir 2. minni hluti fjárlaganefnd á að breytingar á skattlagningu séreignarsparnaðar (sem lagðar eru til í þskj. 255) geta frestað og komið í veg fyrir boðaðar skattahækkningar. Þá gæfist betra tómi til að vinna að tillögunum en hraðinn á þessum flóknu skattabreytingum er hættulega mikill. Skattlagning séreignarsparnaðar snýr eingöngu að mjög fáum skattgreiðendum og er vel afmörkuð og einföld. Sú ráðstöfun mundi leiða til mun minni eftirspurnaráhrifa en boðuð leið ríkisstjórnarinnar og um leið tryggari skattgrunna og raunhæfari fjárlaga.

Alþingi, 11. des. 2009.

Tryggvi Þór Herbertsson,  
Pétur H. Blöndal.

## Fylgiskjal II.

### Álit

um 1. gr. frv. til fjárlaga fyrir árið 2010, sbr. sundurliðun 1, og áhrif skattalagabreytinga á tekjur ríkissjóðs.

Frá 3. minni hluta efnahags- og skattanefndar.

3. minni hluti hefur farið vandlega yfir tekjuáætlun fjárlagafrumvarpsins og þær þjóðhagsforsendur sem liggja henni til grundvallar. Að mati 3. minni hluta eru þær grundvallarbreytingar sem gerðar eru á skattkerfinu að mörgu leyti mjög til bóta og mikilvægur áfangi til leið-

réttingar á þeim losarabrag sem verið hefur á skattumhverfi á Íslandi undanfarin ár. Að auki eru þær tímabær leiðrétting á þeim ábyrgðarlausu skattalækkunum sem gerðar voru á hámarki þensluskeiðsins síðasta og virkuðu sem olía á eld þenslunnar.

Fjölþrepa virðisaukaskattkerfi þar sem markmiðið er að virðisaukaskattur á matvæli sé sem lægstur er æskilegt og þær breytingar sem nú eru gerðar með því að flokka t.d. gosdrykki ekki sem matvæli eru til bóta þótt 3. minni hluti telji að tveggja þrepa kerfi með einu lágu þrepi, um 7%, fyrir matvæli og öðru sem er hærra eða um 20% fyrir allt annað væri til bóta vegna mikillar einföldunar.

Fjölþrepa tekjuskattkerfi er einnig að mörgu leyti æskilegt og leiðir til meiri jöfnuðar þótt alltaf þurfi að varast að ganga of langt í að leggja einhvers konar hátekjuskatt á of lágar tekjur sem og að hafa skattprósentuna það háa að hvatinn til vinnu dofni um of.

Fjölmarginir hagsmunaaðilar og sérfræðingar komu fyrir nefndina og lýstu áhyggjum af auknu flækjustigi skattkerfisins með fjölgun skattþrepa. Eins vöknudu upp efasemdir um innheimtu eftirráskatts sem verður til vegna vanáætlunar tekna sem gera þarf upp við álagningu, en fram kom að heimtur eftirráskatts eru oft rýrar. Einnig var varað við hugsanlegum vandræðum vegna þess knappa tíma sem til stefnu er til að breyta þeim kerfum sem notuð eru við útreikning og innheimtu skatta. Þessi tímaþröng er mikið áhyggjuefni og erfitt að sjá annað en að gerð verði mörg mistök um áramót og á fyrstu mánuðum næsta árs vegna þeirra miklu breytinga sem þarf að gera á tölvukerfum. Slík vandræði geta gert það að verkum að tiltrú manna á kerfið veikist og erfitt og tímafrekt er að fá nýtt skattkerfi sem fer af stað á brauðfótum til að standa almennilega í lappirnar. Veik tiltrú manna á skattkerfi eykur einnig til muna vilja til undanskota. Því er að mati 3. minni hluta vel þess virði að gaumgæfa hvort hægt sé að fresta þessum breytingum þannig að meiri tími gefist til undirbúnings. Hins vegar telur 3. minni hluti að aukið flækjustig og eftiráinnheimta þurfi ekki að verða vandamál vegna þess tækniþróaða umhverfis sem efnahagslífið býr við.

Hvað varðar áhrif skattbreytingana á efnahagslífið alment og þjóðarhag telur 3. minni hluti að sá rökstuðningur sem birtist í kaflanum „Áhrif skattheimtu“ í frumvarpi til laga um tekjuöflun ríkisins (þskj. 292 – 256. mál) gangi ekki upp við þær aðstæður sem uppi eru í íslenskum efnahagsmálum. Rökstuðningurinn byggist á keynesískum kenningum hagfræðinnar þar sem gengið er út frá því að ríkisútgjöld sem fjármögnuð eru með skattheimtu hafi örvandi áhrif á hagkerfið í niðursveiflu (samdrætti) og talið er til miskilnings að aukin skattheimta dragi úr eftirspurn í hagkerfinu. Einnig er því haldið fram að aukning á útgjöldum ríkissjóðs muni auka eftirspurn í hagkerfinu meira en sem nemur samdrætti einkaneyslu vegna samsvarandi skattheimtu. Rök þessi eru góð og gild við ákveðnar aðstæður og hafa reynst vel gegnum tíðina sem sveiflujafnandi og kreppuminnkandi aðgerðir og kenningin sem slík gengur upp í reynd þótt ýmislegt beri að varast við notkun aðferðanna, sérstaklega hvað varðar þá freistingu að ofgera notkun þeirra og varanleika.

Undir þeim kringumstæðum sem íslenskt efnahagslíf býr við er þess hins vegar ekki að vænta að um verði að ræða samsvarandi eða meiri aukningu eftirspurnar en sem nemur skattheimtunni vegna bágrar skuldastöðu ríkissjóðs og takmarkaðs sviðgrúms til útgjalda. Stór hluti ríkisútgjalda fer í að greiða vexti af lánnum og allar auknar tekjur sem falla til vegna hærri skatta fara beint í þann útgjaldalið. Einnig er á sama tíma um að ræða umtalsverðan niðurskurð í ríkisútgjöldum með tilheyrandi samdrætti og uppsögnum starfsfólks í stórum stíl, þannig að í raun er æpandi þversögn í beitingu þessara aðferða sem í rökstuðningi frumvarpsins eru sagðar auka eftirspurn.

Því er hætt við að þessar skattahækkningar muni einfaldlega leiða til enn frekari samdráttar en þegar hefur orðið þar sem þær þýða að ráðstöfunartekjur heimila munu skerðast. Í þessu

sambandi er vert að benda á að ef hugmyndin er að auka eftirspurn og einkaneyslu, þá er myndarleg niðurfærsla á verðtrygðum höfuðstól íbúðalána heimila líklegri til að leiða til þeirrar auknu eftirspurnar sem frumvarpið vill ná fram og hafa góð sálræn áhrif á heimilin þar sem bjartsýni þeirra á framtíðina eykst. Aukin skattheimta í dag hefur hins vegar þver-öfug áhrif hvað þetta varðar.

Um það er ekki deilt að staða ríkissjóðs er mjög slæm og einhvern veginn þarf að reyna að brúa þann gríðarlega halla sem blasir við. Ríkisstjórnin hefur valið svokallaða blandaða leið þar sem útgjöld eru skorin niður og skattar hækkaðir á almenning og fyrirtæki, leið sem 3. minni hluti telur við þessar aðstæður bæði óheppilega og í raun óþarfa.

Ljóst er að tekjuskattstofnar ríkissjóðs hafa rýrnað mjög og sumir allt að því horfið. Almennar launatekjur og tryggingagjaldið eru stöðugir og tiltölulega auðinnheimtir skattstofnar og því freistandi að fara þá leið í leit að tekjum fyrir ríkissjóð. Í því efnahagsástandi sem við búum við nú eru þessar skattstofnar hins vegar viðkvæmir og geta auðveldlega rýrnað að upphæð og fjölda greiðenda ef brottflutningur frá landinu heldur áfram.

Auknir skattar á heimilin eru erfið viðbót við þær hremmingar sem þegar hafa dunið á þeim og að sama skapi er tryggingagjaldið í raun gjald fyrir að hafa fólk í vinnu sem getur takmarkað enn frekar vilja fyrirtækja til mannaáðninga. Því telur 3. minni hluti brýnt að leita annarra leiða til að rétta við hag ríkissjóðs en þeirra sem fyrirhugaðar eru í fyrirliggjandi frumvarpi. 3. minni hluti leggur því til að í stað þeirra tekjuskattshækkana og niðurskurðar útgjalda til heilbrigðis-, velferðar- og menntamála sem gert er ráð fyrir í fyrirliggjandi fjárlagafrumvarpi og frumvörpum um tekjuöflun ríkisins skuli leitast við að afla ríkissjóði tekna sem hér segir:

Í fyrsta lagi er lagt til að tekið verði upp gistináttgjald sem leggist á hótél- og gistihúsa-rekstur. Gjald þetta verði 1.000 kr. (5,5 evrur) á gistinótt. Miðað við gistinætur ársins 2008 (sbr. skýrslur Hagstofu) gæti gjald þetta skilað tekjum upp á um 2,7 milljarða kr. á ári. Lagt er til að dregið verði úr fyrirhugaðri hækkun tekjuskatts til samræmis við þetta.

Í öðru lagi er lagt til að tekið verði upp auðlindagjald á raforkusölu til stóriðju í stað sérstaks skatts af allri seldri raforku. Gjald þetta verði 1 kr. á kílóvattstund af seldri raforku. Miðað við tölur Orkustofnunar um raforkusölu til stóriðju gæti þetta gjald skilað tekjum upp á u.þ.b. 12,4 milljarða kr. á ári. Þar sem raforkusala til Járblendiverksmiðjunnar á Grundartanga er meitluð í stein hvað verðbreytingar varðar verði leitast við útfæra auðlindagjaldið sem hlutfall af útflutningsverðmæti verksmiðjunnar þannig að það nemi samsvarandi upphæð og 1 kr. á selda kílóvattstund. Lagt er til að dregið verði úr fyrirhugaðri hækkun tekjuskatts til samræmis við þetta.

Í þriðja lagi er lagt til að tekið verði upp auðlindagjald á úthlutaðar aflaheimildir til fiskveiða. Gjald þetta verði að meðaltali 50 kr. á úthlutað kíló. Miðað við úthlutaðar aflaheimildir ársins 2008 (553.600 tonn) gæti gjaldið skilað tekjum upp á u.þ.b. 27,7 milljarða kr. á ári. Lagt er til á móti að fyrirhuguð hækkun tryggingagjalds falli niður og að því sem eftir stendur af tekjunum verði varið til styrkingar heilbrigðis-, velferðar- og menntamála.

Slík skattheimta sem að ofan greinir er hlutlaus fyrir heimilin og leggst á þær greinar atvinnulífsins sem standa best allra í dag vegna hruns á gengi krónunnar. Hér er einnig um að ræða réttláta skattlagningu í þeim skilningi að þessar atvinnugreinar nota auðlindir landsins án endurgjalds, auðlindir sem eru sameign allrar þjóðarinnar. Auk þess er miklu auðveldara að innheimta auðlindagjald með þessum hætti heldur en með einhverjum hugmyndum um tekjuskatt eða veiðileyfagjald sem hlutfall af hagnaði.

3. minni hluti vill að lokum lýsa undrun sinni á þeim vinnubrögðum sem viðgengist hafa við gerð fjárlaga, hvort sem um er að ræða efnahags- og skattanefnd eða fjárlaganefnd. Viða-



miklar breytingar á viðkvæmum tímum eru mjög varasamar og ber ekki að afgreiða með þeim hætti sem gert er. Þótt erfitt geti verið að bæta úr því sem komið er mundu tillögur 3. minni hluta um nýja skattstofna gefa öllum hlutaðeigandi nægilegt svigrúm til að undirbúa betur breytingar á tekjuskattkerfinu og virka mun jákvæðar á almenning og fyrirtæki í landinu heldur en þær fyrirhuguðu skattahækkningar sem frumvörpin gera ráð fyrir.

Alþingi, 11. des. 2009.

Þór Saari.

### Fylgiskjal III.

## Álit

um 1. gr. frv. til fjárlaga fyrir árið 2010, sbr. sundurliðun 1, og áhrif skattalagabreytinga á tekjur ríkissjóðs.

### Frá 4. minni hluta efnahags- og skattanefndar.

Efnahags- og skattanefnd hefur fundað frá morgni til kvölds síðustu daga vegna umfangsmikilla skattabreytinga og tekjuhliðar fjárlagafrumvarpsins. Þeirri yfirferð er ekki lokið og því getur efnahags- og skattanefnd ekki veitt tilhlýðilega umsögn eðli málsins samkvæmt.

Algjör glundroði er í vinnubrögðum Alþingis á síðustu dögum fyrir áramót. Fyrirhugaðar breytingar á skattkerfinu geta haft ófyrirséðar afleiðingar fyrir tekjuhlið fjárlaganna enda hefur komið fram hjá umsagnaraðilum að verið sé að gera skattkerfið dýrara og óskilvirkara sem mun skila ríkissjóði lægri tekjum en núverandi staðgreiðslukerfi. Það er með öllu óásættanlegt að nú sé verið, á nokkrum dögum, að gera grundvallarbreytingar á íslenska skattkerfinu sem hefur verið þekkt fyrir einfaldleika. Allflestir umsagnaraðilar hafa gagnrýnt vinnulag stjórnarflokkanna og varað við því að hægt sé að gera mikil mistök undir mikilli tímapressu. Þessi hluti málsins setur tekjuhlið fjárlagafrumvarpsins í mikla óvissu.

Vegna tímaskorts og ófullnægjandi yfirferðar um tekjuhliðina af hálfu efnahags- og skattanefndar er ekki hægt að gera fullnægjandi grein fyrir öllum hlutum er snerta tekjuhliðina, enda hefur ekki verið rætt við alla umsagnaraðila um frumvarpið. Forsendur tekjuhliðar eru vafasamar svo ekki sé meira sagt og verða nú reifuð nokkur álitamál.

- Samdráttur einkaneyslu er áætlaður 4,3% en kaupmáttarskerðing almennings er áætluð yfir 10%. Augljóslega ganga þessar áætlanir ekki upp – nema stjórnvöld geri ráð fyrir enn meiri skuldsetningu heimilanna sem eru nú þegar ofurskuldsett.
- Ekki er gert ráð fyrir flutningi vinnuafis frá landinu á næsta ári og því eru skatttekjur ríkissjóðs augljóslega ofmetnar. Það er alþekkt staðreynd að í kreppu verður tilflutningur á fólki. Íslensk þjóð er vel menntuð og einhverjir munu leita tækifæra á erlendri grundu.
- Verði grundvallarbreytingar gerðar á skattkerfinu er ljóst að milljarðar króna munu glatast í innheimtu skatta.

- Nýtt virðisaukaskattþrep og hinn svokallaði sykurskattur mun óhjákvæmilega fækka störfum í matvælageiranum – svo skiptir hundruðum starfa.
- Umsagnaraðilar hafa einnig bent á að hækkun áfengisgjalds mun ekki skila þeim tekjum sem áætlaðar eru. Smygl og bruggframleiðsla eykst og því er ljóst að stórt neðanjarðarhagkerfi er að verða til með auknum álögum.
- Breytingar á skattumhverfi atvinnulífsins, sem eru í algjörrri andstöðu við atvinnurekendum, setja stöðugleika á vinnumarkaði í hættu. Með breytingunum er endurreisn efnahagslífsins hamlad og boðað samráð virt að vettugi.

Hér eru einungis nokkur álitamál reifuð undir mikilli tímapressu. Álit þetta er samið meðan á fundi efnahags- og skattanefndar stendur. Vinnubrögð Alþingis hafa ekki verið óvandaðri og jafnhandahófskennd í lengri tíma – ef nokkurn tíma! Ljóst er að mikil vinna bíður efnahags- og skattanefndar á milli 2. og 3. umræðu um fjárlagafrumvarpið. Það hversu seint skattbreytingar ríkisstjórnarinnar kom fram eru víttaverð vinnubrögð og þingi og þjóð ekki samboðin.

Alþingi, 11. des. 2009.

Birkir Jón Jónsson.

#### Fylgiskjal IV.

## Álit

um frv. til fjárlaga 2010 (00 Æðsta stjórn ríkisins, 01 Forsætisráðuneyti og 06 Dómsmála- og mannréttindaráðuneyti).

Frá minni hluta allsherjarnefndar.

Minni hluti allsherjarnefndar tekur undir flest þau meginsjónarmið sem fram koma í álit meiri hluta nefndarinnar um fjárlagafrumvarpið. Minni hlutinn telur þó rétt að fjalla um nokkur atriði sérstaklega.

Minni hlutinn er fullkomlega ósammála þeirri forgangsröð sem birtist í fjárlagafrumvarpi ríkisstjórnarinnar og kemur m.a. fram í því að grundvallarstofnanir á sviði réttarvörslu í landinu er látnar sæta hinni almennu hagræðingarkröfu sem gerð er til stjórnsýslu- og eftirlitsstofnana. Þetta leiðir m.a. til þess að verulegur niðurskurður kemur fram varðandi fjárveitingar til lögreglu og dómstóla á sama tíma og ljóst er að þessar stofnanir munu þurfa að takast á við stóraukið álag í störfum sínum. Stjórnvöld og Alþingi hafa þegar viðurkennt þessa staðreynd með umtalsverðum aukafjárveitingum til ákærvaldsins – með stofnun embættis sérstaks saksóknara og auknum fjárveitingum til þess í ljósi umfangs þeirra verkefna sem það hefur með höndum. Á sama tíma verður hins vegar að horfast í augu við að sömu rök eru fyrir auknum fjárveitingum til annarra embætta sem fást við mikilvæg verkefni á þessu sviði.

Minni hlutinn minnir á að þegar fyrri ríkisstjórn mótaði stefnu um hagræðingu og sparnað í ríkisrekstrinum fyrir árið sem nú er að líða var nokkurt tillit tekið til þessara sjónarmiða og

mun minni hagræðingarkrafa gerð til grundvallarstofnana á málefnasviði dómsmálaráðuneytis en almennt gildi um stofnanir ríkisins. Var litið til þess að um grunnþjónustu væri að ræða með sama hætti og grunnþjónustu á sviði mennta-, félags- og heilbrigðismála. Eðlilegt væri að núverandi ríkisstjórn og stjórnarmeirihluti á þingi hefðu sömu sjónarmið uppi við fjárlagagerð fyrir næsta ár.

Hvað dómstóla varðar er ljóst að þegar hefur orðið mikil fjölgun á dómsmálum: skuldamálum, munnlega fluttum einkamálum og sakamálum. Allt bendir til þess að þessum málum muni fjölga verulega á næstu missirum. Ekki er nóg með að mörg þeirra mála sem til rannsóknar eru hjá sérstökum saksóknara munu rata til dómstóla heldur er fyrirsjáanlegt að einkamálum muni líka fjölga umtalsvert vegna uppgjörs bankanna og margvíslegra annarra mála sem tengjast gjaldþrotum og fjárhagslegri endurskipulagningu í atvinnulífinu. Þá hefur brotum á öðrum sviðum einnig fjölgað með þeim afleiðingum að álagið á dómskerfið mun aukast.

Sömu sjónarmið eiga við um aðrar stofnanir ákærvaldsins, þar á meðal embætti ríkissaksóknara og saksóknara efnahagsbrota. Þrátt fyrir að mál sem tengjast bankahruninu séu tekin sérstaklega fyrir af embætti sérstaks saksóknara bendir ekkert til annars en að málafjöldi á borðum ríkissaksóknara og saksóknara efnahagsbrota, svo dæmi séu nefnd, muni líka fara vaxandi.

Hvað lögregluna varðar á hið sama við. Þjóðfélagsástandið sem skapast hefur vegna efnahagskreppunnar og bankahrunsins gerir að verkum að mun meira reynir á lögregluna á mörgum sviðum. Á tímum sem þessum er einmitt sérstaklega mikilvægt að lögreglan hafi möguleika á að sinna hlutverki sínu við að koma í veg fyrir brot, bregðast við þeim og rannsaka hratt og örugglega. Það á jafnt við um hlutverk lögreglunnar við að gæta almannareglu og öryggis ríkisins og að takast á við önnur brot, hvort sem þau beinast að lífi og heilsu fólks eða fjárhagslegum hagsmunum. Óróleiki í þjóðfélaginu og óöryggi borgaranna eykst að sjálf-sögðu ef lögreglan hefur ekki tök á að sinna þessu hlutverki sínu vegna manneklu og fjárskorts. Hér er því um einstaklega viðkvæmt svið að ræða og mikilvægt að taka ríkt tillit til þess við fjárlagagerðina.

Minni hluti allsherjarnefndar vill á þessu stigi ekki taka afstöðu til skipulagsbreytinga sem dómsmálaráðherra hefur boðað, varðandi skipan dómstóla og lögreglumála. Minni hlutinn telur að breytingar af því tagi þarfnist vandaðs undirbúnings og ákvarðanir sem teknar verða í þeim efni hljóti að taka mið af fjölmörgum öðrum sjónarmiðum en fjárhagslegri hagræðingu. Að sjálf-sögðu er mikilvægt að vel sé farið með fé á þessum sviðum opinberrar þjónustu eins og annars staðar en þótt nú kreppi að í ríkisrekstrinum um sinn mega fagleg sjónarmið ekki víkja þegar skipan þessara mála er ákveðin til langrar framtíðar. Varðandi fjárlagagerð fyrir næsta ár verður líka að hafa í huga að ólíklegt er að skipulagsbreytingar muni leiða til mikils sparnaðar enda sýnir reynslan að skipulagsbreytingum á stofnunum fylgir jafnan kostnaður meðan þær eru að komast til framkvæmda. Telur minni hlutinn því óþarft og óráðlegt að tengja skipulagsbreytingar á þessum sviðum við fjárlagagerð fyrir næsta ár, ekki síst í ljósi þess að aðeins eru örfáar vikur til áramóta og skammt eftir af starfstíma þingsins.

Alþingi, 13. nóv. 2009.

Birgir Ármannsson,  
Vigdís Hauksdóttir.

**Fylgiskjal V.****Álit**

um frv. til fjárlaga fyrir árið 2010 (02 Mennta- og menningarmálaráðuneyti).

Frá 1. minni hluta menntamálanefndar.

Fyrsti minni hluti getur ekki fellt sig við þau vinnubrögð sem viðhöfð eru við gerð fjárlaga og þá einkum úthlutun menntamálanefndar sem hefur í gegnum árin ekki byggst á faglegum forsendum, verið tilviljunarkennd og jafnvel stjórnast af kjördæmapoti einstakra þingmanna.

Minni hlutinn leggur til að fyrirkomulag við úthlutun fjármuna af safnliðum sem heyrir undir menntamálaráðuneytið verði endurskoðað og gerðar á því róttækar breytingar hið fyrsta svo að fagleg sjónarmið ráði för. Lagt er til að fjármunir á safnliðum 02-919-1.90, 02-919-1.98, 02-919-6.90, 02-919-6.45, 02-982-1.90, 02-983-1.11 og 02-999-1.90 verði færðir á fjárlagaliði sjóða sem hafa það lögbundna hlutverk að styrkja lista- og menningarstarfsemi. Sjóðunum ber að meta umsóknir á faglegum forsendum og meta allar umsóknir á sama kvarða. Auk þess hafa sjóðirnir ákveðið eftirlitshlutverk og eiga að ganga eftir því að fjármuninum sé varið í þau verkefni sem þeim er úthlutað til en eftirlit af hálfu menntamálanefndar hefur ekki verið fyrir hendi. Bókmenntasjóður styrkir til að mynda ekki útgáfu bóka sem koma ekki út.

Sjóðirnir sem um ræðir eru bókmenntasjóður, safnasjóður, húsafriðunarsjóður, tónlistarsjóður, barnamenningarsjóður, fornleifasjóður og Kvikmyndasjóður en einnig má nefna starfsemi atvinnuleikhópa. Eins hafa verið gerðir menningarsamningar við sveitarfélög á landsbyggðinni og mætti nota þessa fjármuni til að efla þá.

Alþingi, 12. nóv. 2009.

Margrét Tryggvadóttir.

**Fylgiskjal VI.****Álit**

um frv. til fjárlaga fyrir árið 2010 (04 Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti).

Frá 1. minni hluta sjávarútvegs- og landbúnaðarnefndar.

Fjárlög eru nú undirbúin við erfiðar aðstæður. Tekjur ríkisins hafa minnkað í takt við minnkandi umsvif þjóðarbúsins og útgjöld hafa á sama tíma aukist. Mikilvægt er við þessar aðstæður að gæta aðhalds við rekstur ríkisins og hvetur 1. minni hluti til þess. Það er yfirlýst af hálfu ríkisstjórnarinnar að ekki eigi að fara leið flats niðurskurðar og er það markmið sannarlega eðlilegt. Ráðuneytum og stofnunum þeirra eru hins vegar settir fjárlagarammar

þar sem finna má mismunandi aðhaldsmarkmið eftir málaflokkum. Við þessar aðstæður er niðurskurður vandasamari og leggur meiri ábyrgð á herðar Alþingi. Nauðsynlegt er að meta einstök verkefni og þýðingu þeirra og setja þau inn í þá stefnumótun sem fjárlögum er ætlað að varða.

Hér verða ekki gerðar athugasemdir við þann almenna sparnaðarramma sem sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu er settur, enda er hann í samræmi við þau áform sem eru uppi um útgjöld flestra annarra ráðuneyta. Á hinn bóginn er mikilvægt að skoða einstaka útgjaldaþætti lið fyrir lið. Sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd hefur ekki haft aðstöðu til þess og umfjöllun hennar byggist því á sjálfstæðri skoðun á frumvarpinu og á fundi sem nefndin átti með fulltrúum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins.

Áður en lengra er haldið er nauðsynlegt að undirstrika sérstöðu þessa málaflokks í fjárlögum. Þar er í fyrsta lagi að nefna útgjöld til þess að standa straum af greiðsluskuldbindingum vegna mjólkur-, sauðfjár- og grænmetisframleiðslu. Hér er byggt á samningum bænda og ríkisvaldsins og er vakin athygli á að greiðslur vegna þeirra hafa verið lækkaðar frá því sem upphaflega var gert ráð fyrir. Er þar í raun fylgt sömu stefnu fyrir næsta ár og mörkuð var í fjárlögum á yfirstandandi ári. Kostnaður vegna þessara þriggja samninga er áætlaður á næsta ári um 10,2 milljarðar kr.

Annað atriði sem ástæða er til þess að nefna er að drjúgur hluti útgjalda ráðuneytisins er vegna rannsókna og þróunarstarfsemi. Má þar nefna fjárveitingar til Hafrannsóknastofnunarinnar, MATÍS, Veidimálastofnunar, sjóðs um aukið verðmæti sjávarfangs, rannsókna háskóla í þágu landbúnaðarins og rannsókna í skógrækt í þágu landbúnaðar. Alls eru áætlaðir um 2,4 milljarðar kr. til þessara viðfangsefna.

Þetta er hér undirstikið til þess að vekja athygli á þeim skorðum sem hagræðingu eru hér settar. Annars vegar er um að ræða hlutfallslega stóra fjárlagaliði sem eru samningsbundnir og hins vegar fjárveitingar til málaflokka sem áhersla hefur verið lögð á að verja sérstaklega. Í þessu sambandi þarf að benda á að nettóútgjöld ríkissjóðs vegna sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins nema tæpum 16,3 milljörðum kr.

Við niðurskurð ríkisútgjalda vill l. minni hluti beina sjónum að Hafrannsóknastofnuninni, sérstaklega í ljósi þess að bent hefur verið á mikilvægi þess að fiskveiðiráðgjöf hennar sé sem áreiðanlegust og best. Í tengslum við niðurskurð þorskaflaheimilda var tekin ákvörðun um að auka fjárveitingar til stofnunarinnar, til þess að bæta grundvöll þeirra rannsókna sem stofnmat hennar byggist á. Hér er átt við svokallað togararall. Var veitt til þess 50 millj. kr. árlegt framlag. Nú hefur verið ákveðið að ekki verði framhald á þessari fjárveitingu, jafnframt því sem niður fellur sérstakur fjárlagaliður vegna rannsókna á Drekasvæðinu. Til viðbótar tekur stofnunin á sig samræmda hagræðingarkröfu. Ljóst má vera að rekstrarhagkvæmni stofnunarinnar minnkar við þetta og engum blöðum er um það að fletta að umfang rekstrarins verður mun minna á næsta ári. Mikilvægt er því að við gerð rekstraráætlana sé áfram gætt hagkvæmni og áhersla lögð á að draga sem minnst úr þeim rannsóknum sem eru undirstaða stofnmatsins. Á fundi nefndarinnar kom fram að áform eru um að draga mjög úr starfsemi samráðsnefndar Hafrannsóknastofnunarinnar en í henni eiga sæti sérfræðingar stofnunarinnar og fulltrúar sjómanna og útgerðarmanna auk sérfræðinga utan stofnunarinnar, þar á meðal erlendir sérfræðingar. Þetta telur l. minni hluti ranga áherslu og minnir á yfirlýsingar sem fram hafa komið víða um þýðingu þess að efla samstarf hagnunaaðila og sjómanna jafnframt því að kalla eftir viðhorfum vísindamanna utan stofnunarinnar.

Vakin er athygli á að samkvæmt fjárlagafrumvarpi er áætlað að greiðslur til Lífeyrissjóðs bænda (LSB) verði lækkaðar um 45% á milli ára, eða úr 325 millj. kr. í 178 millj. kr. Ekkert formlegt samkomulag hefur verið í gildi undanfarin ár á milli Bændasamtaka Íslands og

ríkissjóðs um framlög til sjóðsins. Framlög til hans hafa verið skilgreind á fjárlögum undanfarin ár innan greiðslna til búvörusamninga sauðfjár og mjólkurframleiðslu. Þrátt fyrir að ekki hafi fengist formlegt samkomulag um framlög til sjóðsins hafa bændur haft réttmætar væntingar um að staðið yrði við verðgildi framlaga til LSB, enda hafa stjórnvöld ekki á undanförunum árum gert athugasemdir við framkvæmdina og haft sömu sjónarmið. Stjórnvöld hafa rækt hlutverk sitt samkvæmt sérlögum um LSB, skipað þar í stjórn og tekið þátt í rekstri sjóðsins. Í minni hluti undirstrikar að eðlilegt er að um þessi mál sé gert samkomulag á milli Bændasamtakanna og ríkisvaldsins. Ljóst virðist að lægra framlag til lífeyrissjóðsins muni hafa áhrif á framtíðarmöguleika sjóðsins til útgreiðslu á lífeyri, nema um verði að ræða frekari inngreiðslu bænda til sjóðsins. Jafnframt þessu er gert ráð fyrir að lækkaðar verði greiðslur til Bændasamtakanna. Enn hefur ekki verið gengið frá nýjum búnaðarlagasamningi sem fellur úr gildi í lok næsta árs. Gert hafði verið ráð fyrir að slíkur samningur hefði þegar verið endurskoðaður og framlengdur í tvö ár. Mjög bagalegt er við rekstur nauðsynlegrar búfjárræktar, héraðs- og landsþjónustu, að frá þessari samningsgerð hafi ekki verið gengið. Áréttað er að til þeirra verka verði gengið hið fyrsta.

1. minni hluti telur nauðsynlegt að vekja athygli á því að vegna aðildarumsóknar að ESB er ljóst að vinnuálag í sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu og stofnunum þess mun aukast. Mörg álitæfni sem einmitt snerta verksvið ráðuneytisins verða í forgrunni og hefur m.a. komið fram hjá ráðherra að gera þurfi ráð fyrir mikilli vinnu af þeim ástæðum. Ekki er gert ráð fyrir sérstakri fjárveitingu til þeirra verkefna í sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti fremur en öðrum ráðuneytum en eingöngu vísað til almenns fjárlagaliðar á vettvangi utanríkisráðuneytisins. Auljóslega þarf að svara á hvern veg verður tekið á því máli innan sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis í ljósi þess umfangsmikla starfs sem fyrirsjáanlega verður á herðum þess vegna aðildarumsóknar að ESB.

1. minni hluti tók þátt í skiptingu safnliða og gerir ekki ágreining við þá niðurstöðu sem þar fékkst. Unnið var innan þeirra fjárveitinga sem áætlaðar voru til þessa viðfangsefnis. Sérstaklega er vakin athygli á þeirri stefnumótun sem fram kemur í þessum úthlutunum varðandi viðfangsefnið Beint frá býli og áréttar minni hlutinn mikilvægi þessa verkefnis. Hins vegar er það álit 1. minni hluta að áfram eigi að halda með þá sjóvinnukennslu sem Alþingi hefur stutt við með fjárveitingum og að veita eigi til þess svipaða fjárhæð og á yfirstandandi ári. Er hér um að ræða vinsælt og eftirsótt verkefni á meðal grunnskólanema sem er liður í því að skapa ungu fólki tækifæri til þess að kynnast starfi við þennan undirstöðuatvinnuveg, jafnframt því að vera holl og örvasandi fræðsla um hafið og lífríki þess.

Alþingi, 17. nóv. 2009.

Einar K. Guðfinnsson,  
Jón Gunnarsson.

## Fylgiskjal VII.

### Álit

um frv. til fjárlaga fyrir árið 2010 (04 Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti).

Frá 2. minni hluta sjávarútvegs- og landbúnaðarnefndar.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd hefur að beiðni fjárlaganefndar fjallað um þá þætti fjárlagafrumvarpsins sem eru á málefnasviði sjávarútvegs- og landbúnaðarnefndar. Vísar 2. minni hluti til álits meiri hlutans er varðar gestalista og umsóknir til nefndarinnar.

Almennt má segja varðandi niðurskurð og hagræðingu að 2. minni hluti telur það miður að ekki sé lagt fram samhliða fjárlagafrumvarpinu áætlun til lengri tíma, til að mynda næstu þriggja ára. Þannig mætti setja sér raunverulegri markmið um sparnað í ríkisrekstri, sparnað sem væri raunverulegur og varanlegur. Sömu gagnrýni vill 2. minni hluti setja fram varðandi greinargerð með einstökum fjárlagaliðum en þar skortir á að sýnt sé fram á hinn raunverulega sparnað, þ.e. hvernig á að ná fram einstökum lækkunum hjá mismunandi stofnunum.

Þá bendir 2. minni hluti á að einstakir fjárlagaliðir virðast ekkert hafa með ríkisrekstur að gera og má þar nefna Fóðursjóð sem hækkar úr 115 millj. kr. 2009 í 1.400 millj. kr. 2010, verðmiðlun landbúnaðarvara og Búnaðarsjóð. Það er mat 2. minni hluta að eðlilegra væri að sjóðir sem eru að öllu leyti gegnumstreymissjóðir, þar sem tekjur standa undir útgjöldum, séu betur geymdir hjá viðkomandi atvinnugrein en ríkisvaldinu. Fjárlögin gætu verið gegnsærri með þeim hætti og endurspeglad betur raunverulegan rekstur ríkisins.

Varðandi einstök verkefni tekur 2. minni hluti undir álit meiri hlutans um verkefnið Bændur græða landið. Það er mat 2. minni hluta að það sé verðugt verkefni ríkisvaldsins að koma meira að einstökum landgræðsluverkefnum þar sem fjölmargir aðilar hafa lagt umtalsverða sjálfboðavinnu og fjármuni til slíkra verkefna.

Varðandi skiptingu safnliðarins 04-190-1.90 gerir 2. minni hluti, þrátt fyrir að skortur sé á markvissri stefnu í útdeilingu fjármuna til einstakra verkefna, ekki athugasemdir við niðurstöðuna sem fram kemur í fylgiskjali með áliti meiri hluta nefndarinnar.

Alþingi, 16. nóv. 2009.

Sigurður Ingi Jóhannsson.

**Fylgiskjal VIII.****Álit**

um frv. til fjárlaga fyrir árið 2010 (08 Heilbrigðisráðuneyti).

Frá 1. minni hluta heilbrigðisnefndar.

Heilbrigðisnefnd hefur fjallað um heilbrigðismálakafla fjárlagafrumvarpsins og var að venju einnig beðin um tillögu að skiptingu á einstökum safnliðum.

Á fund nefndarinnar komu Álfheiður Ingadóttir heilbrigðisráðherra, Dagný Brynjólfssdóttir og Hrönn Ottósdóttir af fjármálasviði heilbrigðisráðuneytisins, Halldór Jónsson og Þorvaldur Ingvarsson frá Sjúkrahúsinu á Akureyri, Svanhvít Jakobsdóttir og Jónas Guðmundsson frá Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins, Björn Zoëga, starfandi forstjóri Landspítala, Árni Sverrisson og Ásgeir Thorlacius frá St. Jósefsspítala, Guðjón Brjánsón, Ásgeir Ásgeirsson og Steinunn Sigurðardóttir frá Heilbrigðisstofnun Akraness, Magnús Skúlason frá Heilbrigðisstofnun Suðurlands og Sigríður Snæbjörnsdóttir og Elís Reynarsson frá Heilbrigðisstofnun Suðurnesja. Einnig átti nefndin símafund með Einari Rafni Haraldssyni, Stefáni Þórarinssyni, Lilju Aðalsteinsdóttur, Þórhalli Harðarsyni og Kjartani Einarssyni hjá Heilbrigðisstofnun Austurlands.

Í máli sumra gesta kom fram almenn gagnrýni á að undirbúningur fyrir fjárlagagerðina hafi verið ómarkviss og óljós. Ákvarðanafælni hafi tafið og truflað eðlilegan undirbúning. Tekur 1. minni hluti undir framangreinda gagnrýni. Virðist sem sumarið og haustið hafi ekki verið nýtt sem skyldi til ákvarðanatöku almennt hjá fyrrum heilbrigðisráðherra, Ögmundi Jónassyni. Glöggt mátti sjá merki þess þegar í þingbyrjun er þingmálaskrá heilbrigðisráðherra var lögð fram. Í fylgiskjali með stefnuræðu forsætisráðherra, Jóhönnu Sigurðardóttur, 5. október 2009 kemur fram hve mörg og hvaða mál ráðuneytin öll áætla að flytja á haustþingi og vorþingi. Í fylgiskjalinu kemur fram að ráðuneytin áætla að flytja að meðaltali tólf mál á haustþingi og fjögur mál á vorþingi. Heilbrigðisráðuneytið áætla hins vegar einungis að flytja tvö mál á haustþingi og fimm á vorþingi. Vekur þetta athygli sökum þess hvers eðlis málin tvö sem flutt verða á haustþingi eru, en þau eru annars vegar endurflutningur á frumvarpi til laga um heilbrigðisstarfsmenn, sem er samræming og endurskoðun, og hins vegar frumvarp um flutning dánarmeinaskrár frá Hagsstofu til landlæknis. Hefði mátt búast við talsvert öflugri og skýrari tillögum í þessum málaflokki í ljósi þess að gerð er mikil hagræðingarkrafa til heilbrigðisþjónustunnar nú um þessar mundir.

Í forsendum fjárlagafrumvarpsins kemur fram að ráðuneytin og stofnanir þeirra eiga að skera rekstur niður um 10% frá fjárlögum 2009 nema heilbrigðis- og félagsmálaráðuneyti sem eiga að skera niður um 5% og menntamálaráðuneytið um 7%. Stjórnsýslustofnanir framangreindra ráðuneyta eiga að skera niður um 10%. Nefndin fjallaði um fyrirhugaðan niðurskurð í heilbrigðismálum og ljóst er að niðurskurður hjá heilbrigðisráðuneytinu og stjórnsýslustofnunum þess er 6,9% að raungildi.

Heildarfjárveiting til sjúkrahúsa og sérstæðrar sjúkrahúsþjónustu lækkar um 2.485,7 m.kr. frá gildandi fjárlögum þegar frá eru taldar almennar verðlagsbreytingar og hækkun tryggingagjalds af launaveltu. Draga á úr útgjöldum málaflokksins sem nemur 2.653,7 m.kr. á verðlagi gildandi fjárlaga. Vegur þar þyngst 1.965,5 m.kr. lækkun til Landspítala. Gert er ráð fyrir 919,6 m.kr. lækkun til heilbrigðisstofnana og 272,8 m.kr. til heilsugæslunnar. 1. minni



hluti áréttar að þótt hagræðingarkrafa sé gerð á Landspítala verði að tryggja að hann geti áfram sinnt sínu mikilvæga hlutverki sem meginbráðasjúkrahús landsins og það sjúkrahús sem er í stakk búið til að veita sérhæfðustu þjónustuna á flestum sviðum heilbrigðiskerfisins.

Vegna almennrar niðurskurðarkröfu á velferðarþjónustu verður erfitt að veita óskerta þjónustu og í raun nær ógerningur. Því er mikilvægt að endurskipuleggja þjónustuna en skera ekki niður flatt. Gera þarf skipulagsbreytingar og ákveða hvaða þjónustu skuli veita hvar og hver skuli veita hana.

Fulltrúar heilbrigðisráðuneytisins kynntu hugmyndir um svæðisbundna sameiningu heilbrigðisstofnana og aukin samstarfsverkefni heilbrigðisstofnana. Kynnt var vinnuskjal um verkefnið „Frá orðum til athafna – Rádísverkefnið“, sjá fylgiskjal nr. 1, sem Hulda Gunnlaugsdóttir, forstjóri Landspítala, vann ásamt sérfræðingum um skipulag heilbrigðisþjónustu á höfuðborgarsvæðinu, samstarf og verkaskiptingu milli Landspítala, St. Jósefsspítala, Heilbrigðisstofnunar Suðurlands, Heilbrigðisstofnunar Suðurnesja og Heilbrigðisstofnunarinnar á Akranesi sem verður, ásamt sjö öðrum heilbrigðisstofnunum, hluti af Heilbrigðisstofnun Vesturlands 1. janúar 2010. Skýrslan hefur legið fyrir um skeið en heilbrigðisráðherra hefur ekki enn tekið pólitíska afstöðu um hvort fara eigi að tillögnum sem þar voru settar fram. Forstöðumenn viðkomandi stofnana gagnrýndu seinaganginn og ákvarðanafælnina með réttu því niðurstaðan kemur til með að hafa mikil áhrif á rekstraráætlanir stofnana þeirra. Því er svo komið að mikil óvissa ríkir um hvernig svokölluð kragasjúkrahús eigi að mæta niðurskurðarkröfunni sem nú er gerð. Pólitísk ákvarðanafælni virðist hafa einkennt störf heilbrigðisráðherra í sumar og haust í aðdraganda fjárlagagerðarinnar eins og glöggst má sjá í viðtali í Fréttablaðinu 1. október er þáverandi heilbrigðisráðherra, Ögmundur Jónasson, hljóp úr ríkisstjórninni. Svo segir í Fréttablaðinu: „Ögmundur segist skilja heilbrigðisráðuneytið eftir í góðum höndum þess starfsfólks sem þar vinnur, sem og í heilbrigðisgeiranum. Spurður út í þá stefnumörkun sem hann skilur eftir sig segir hann hana aðallega lúta að vinnubrögðum.“ Og síðar er haft eftir ráðherranum: „Stefnumótunin í þessu ráðuneyti og stofnunum þess er að verulegu leyti óháð ríkisstjórnnum og ráðherrum. Hún snýr að framtíðarskipan heilbrigðismála í landinu. Ég hef hins vegar getað komið að málum sem lúta að vinnubrögðum og áherslum.“ Hér heldur ráðherrann því fram að stefnumörkunin sé óháð ráðherranum. Þessi fullyrðing stenst enga skoðun og er kolröng. Hins vegar sýnir þessi fáheyryða yfirlýsing að skort hefur pólitískt þrek til að taka ákvarðanir um forgangsröðun í málaflöknum í aðdraganda fjárlagagerðarinnar. Í kjölfarið gagnrýndi Hulda Gunnlaugsdóttir harkalega í fjölmiðlum áform um flatan niðurskurð í heilbrigðisþjónustunni og sagði í Morgunblaðinu: „Það liggur því fyrir aðgerðaáætlun með sparnaðartölum sem hægt er að vinna eftir og draga þannig úr þeirri þjónustuskerðingu sem ella þyrfti að ráðast í. En ef farið verður í flatan niðurskurð án þess að ráðast í þær hagræðingaraðgerðir sem við höfum lagt til þá er það hættulegt ...“ Um flatan niðurskurð sagði hún: „Það er auðveldasta leiðin en þá er ekki tekið á vandanum. Það þarf að gera stærri breytingar á þjónustu spítalanna og auðvitað er Landspítalinn þar ekki undanskilinn. En ef ráðist er í uppsagnir á 450–500 manns á Landspítalanum þá hefur það áhrif á öryggisnetið.“

Merki um að skort hafi ákvarðanatöku og vönduð vinnubrögð í aðdraganda fjárlagagerðarinnar mátti einnig greina í máli nokkurra forstöðumanna sjúkrahúsa sem komu á fund nefndarinnar, sjá einnig fylgiskjal nr. 2. Í skjalinu er m.a. rakið að síðla júlímánaðar hafi Heilbrigðisstofnun Suðurlands verið tilkynnt um 23,7 m.kr. viðbótarlækkun fjárheimilda á þessu ári. Þeirri lækkun skyldi fyrst og fremst ná með lækkun hæstu launa og kjarajöfnun. Tekjuhæstu menn stofnunarinnar eru þeir læknar sem sinna flestum vöktum og var því ákveðið að segja upp núverandi vaktafyrirkomulagi flestra lækna stofnunarinnar. Þær breyt-

ingar gátu ekki komið til framkvæmda fyrir en 1. nóvember í fyrsta lagi ef þeim hefði verið sagt upp fyrir 1. ágúst. Enn fremur kemur eftirfarandi fram í fylgiskjalinu: „Á fundi undirritaðs [forstjóra Heilbrigðisstofnunar Suðurlands] með fyrrverandi heilbrigðisráðherra í lok júlí óskaði hann eftir, að framangreindar uppsagnir á vaktafyrirkomulagi lækna yrðu ekki sendar út fyrir 1. ágúst, heldur reynt að leita annarra leiða í samráði við stjórnendur stofnunarinnar.“ Síðar segir: „Framangreind viðbótarlækkun fjárveitinga á þessu ári hefur hinsvegar ekki verið dregin til baka og kemur fram í frv. til fjárukalaga 2009. Þessu til viðbótar kom fram í frumvarpinu viðbótarlækkun um 6. m.kr., sem stofnuninni hafði ekki verið tilkynnt um áður.“

Eins og framangreind lýsing staðfestir er undirbúningur fjárlaga fyrir næsta ár ómarkviss og óljós. Bæði eru fyrri tilmæli dregin til baka, bætt er við niðurskurðartillögum seint á árinu og það sem er alvarlegast og ámælisvert er að ekki er búið að skilgreina verkefni Landspítalans og kragasjúkrahúsanna þrátt fyrir að tillögur um slíkt liggja fyrir og hafi gert um nokkurt skeið. Í minni hluti bendir einnig á athyglisverðar hugmyndir um skipulagsbreytingar til hagræðingar í heilbrigðisþjónustu sem fram koma í fylgiskjali nr. 1. Þar er vikið að því að ef offramboð er á þjónustu þarf að draga úr slíkri þjónustu, ekki flytja hana til. Sem dæmi má nefnda ýmsa sérfræðiþjónustu. Einnig er vikið að möguleikum á samstarfi heilbrigðisstofnana og hjúkrunarheimila, en á þjónustuvæði Heilbrigðisstofnunar Suðurlands eru t.d. sjö hjúkrunarheimili rekin af öðrum aðilum sem eru með hátt í sambærilegan rekstrarkostnað og heilbrigðisstofnunin. Bent er á að sameiginleg símsvörun fyrir allt landið dregur úr álagi á vöktum heilsugæslulækna og þar með frittókurétti. Hún bætir þar með vinnuskilyrði heilsugæslulækna um landið.

Í fylgigögnum sem forsvarsmenn Heilbrigðisstofnunar Suðurnesja afhentu heilbrigðisnefnd kom m.a. fram að fjárveiting til þeirrar stofnunar miðað við íbúa er talsvert miklu lægri en til sambærilegra stofnana. Telur 1. minni hluti að fjárlaganefnd þurfi að skoða rökinn fyrir þessari ójöfnu skiptingu. Til dæmis kom fram að hjá Heilbrigðisstofnun Suðurnesja eru fjárveitingar árið 2008 78.734 kr. á hvern íbúa, hjá Heilbrigðisstofnun Suðurlands 101.013 kr. á hvern íbúa, hjá Heilbrigðisstofnun Akraness 138.403 kr. á hvern íbúa, hjá Heilbrigðisstofnun Austurlands 147.798 kr. á hvern íbúa, hjá Heilbrigðisstofnun Vestmannaeyja, 159.002 kr. á hvern íbúa, hjá Heilbrigðisstofnun Ísafjarðar 164.760 kr. á hvern íbúa, hjá Heilbrigðisstofnun Blönduóss 191.261 kr. á hvern íbúa og hjá Heilbrigðisstofnun Sauðárkróks 200.976 kr. á hvern íbúa, sjá fylgiskjal nr. 3.

Sjúkrahús landsins hafa ráðist í talsvert mikla hagræðingu til að mæta niðurskurðarkröfum. Bent hefur verið á að gæta þurfi að stöðu lítilla, landfræðilega einangraðra stofnana, svo sem öldrunarstofnana, sem bæði fá á sig fækkun hjúkrunarrýma samkvæmt mati, auk kröfu um hagræðingu í rekstri en þessar stofnanir njóta ekki hagræðis vegna samlegðaráhrifa og nálægðar við aðrar heilbrigðisstofnanir. Því getur hagræðingarkrafan valdið því að ekki verði rekstrargrundvöllur til þess að halda úti þeirri þjónustu sem nauðsynleg er á svæðinu. Þessar ábendingar komu m.a. fram í viðræðum nefndarinnar við Heilbrigðisstofnun Austurlands.

Í nefndinni kom fram að Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins hefur farið í gegnum mikla hagræðingu með kjaraskerðingu, fækkun starfa á sviði hjúkrunar og innan yfirstjórnar og stjórnsýslu. Áframhaldandi niðurskurður muni skerða þjónustu og leiða til frekari uppsagna. Nokkrar heilbrigðisstofnanir búa við talsverðan halla og af þeim sökum háa dráttarvexti. Hvetur 1. minni hluti til þess að fjárlaganefnd skoði þann vanda sérstaklega.

Margir gestir nefndarinnar nefndu að gera þyrfti átak í að koma á rafrænni sjúkraskrá. Slík sjúkraskrá mundi spara háar upphæðir fljótt og örugglega. 1. minni hluti telur að fjárlaga-nefnd eigi að skoða möguleika á að koma henni á.

Heilbrigðisnefnd hefur rætt lauslega um skipulagsbreytingar sem gætu sparað fjármagn án þess að skerða þjónustu. Meðal annars hefur nefndin rætt um hvort rétt væri að koma á sama kerfi og annars staðar á Norðurlöndunum hvað varðar tilvísanir til lækna. Rætt var um hvort rétt væri að koma á svokölluðu valfrjálsu stýrikerfi að danskri fyrirmynd. Það byggist á því að sjúklingur getur valið um tvær leiðir. Annars vegar getur hann farið til heilsugæslunnar til að fá úrbót meina sinna og eftir atvikum fengið tilvísun til sérfræðings ef á þarf að halda. Þessi leið ætti að vera ódýr kostur. Hins vegar gæti hann valið að fara hina leiðina, þ.e. farið beint til sérfræðilæknis en þá mundi hann ekki njóta niðurgreiðslu frá ríkinu eins og í dag heldur borga reikninginn upp í topp sjálfur. Með þessum hætti væri þjónustufleði milli þjónustustiga eðlilegra og hagkvæmara en í dag, þ.e. fyrsti viðkomustaður yrði oftast heilsugæslan. Líklegt er að það tæki nokkur ár að koma framangreindri skipulagsbreytingu á þar sem styrkja þarf afl heilsugæslunnar til að taka við auknum fjölda sjúklinga. 1. minni hluti saknar þess að ekki skuli hafa verið lagt til hliðar fjármagn í fjárlagafrumvarpinu til að skoða og undirbúa slíka skipulagsbreytingu. Þetta er eftirtektarvert í ljósi þess að talsmenn flestra flokka á Alþingi hafa lýst vilja til að skoða slíka skipulagsbreytingu til að nýta fjármagn betur en gert er nú. Nefndin hefur einnig rætt um að brýnt sé að efla forvarnir til að spara útgjöld til framtíðar.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir grundvallarbreytingum á fjárhagsábyrgð milli heilbrigðisráðuneytis og félags- og tryggingamálaráðuneytisins vegna öldrunarmála. Lækkun útgjalda heilbrigðisráðuneytis vegna reksturs hjúkrunarheimila nemur 18.943,5 m.kr. og 431,5 m.kr. vegna sjúkratrygginga, þ.e. vegna greiðslu daggjalda á hjúkrunarrýmum. Þessar breytingar eru gerðar í andstöðu við heilbrigðisráðuneytið miðað við þær upplýsingar sem fram hafa komið í nefndinni og birtust fyrst í frumvarpi til fjárlaga án nokkurrar pólitískrar umræðu. Rökin fyrir þessari breytingu eru veigalítill og sögð vera þau að hjúkrunarheimili sé heimili aldraðs fólks sem þarf mikla og sérhæfða lækni- og hjúkrunarþjónustu. 1. minni hluti telur þessi rök ekki nægjanleg og bendir á að hjúkrunarheimili er í eðli sínu heilbrigðisstofnun enda er um helmingur starfsmanna á hjúkrunarheimili innan heilbrigðisstétta. 1. minni hluta skilst að á sama tíma og færa á fjárhagslega ábyrgð á hjúkrunarheimilum til félags- og tryggingamálaráðuneytis eigi fjárhagsleg ábyrgð á hjúkrunarrýmum á heilbrigðisstofnunum að vera áfram hjá heilbrigðisráðuneytinu. Verði málum háttáð með þessum hætti verður fjárhagsleg ábyrgð á sömu þjónustu hjá tveimur ráðuneytum. Slíkt er óeðlilegt. 1. minni hluti telur því rangt að færa fjárhagsábyrgð á hjúkrunarheimilum til félags- og tryggingamálaráðuneytis og telur að sú ábyrgð eigi áfram að vera hjá heilbrigðisráðuneytinu. Einnig skal bent á að í 4. tölul. A-liðar 6. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands nr. 177/2007 segir að heilbrigðisráðuneytið fari með heilbrigðisþjónustu á hjúkrunarheimilum. Í 5. tölul. A-liðar 4. gr. segir enn fremur að félags- og tryggingamálaráðuneytið fari með uppbyggingu og öldrunarþjónustu á hjúkrunarheimilum. Engin rök eru því fyrir því að taka fjárhagslega ábyrgð á hjúkrunarheimilum frá heilbrigðisráðuneytinu.

Þar sem skera þarf niður fjármagn til heilbrigðismála á næstu árum þarf sérstaklega að gæta að og vakta hvort niðurskurðurinn auki opinber útgjöld annars staðar svo sem í formi örorkubóta, atvinnuleysisbóta eða félagslegra útgjalda sveitarfélaga.

**Safnliðir.**

Heilbrigðisnefnd skipti sér niður í hópa og tók viðtöl við aðila sem sótt hafa um fjárstyrki af safnlið. Nefndin ræddi um að breyta þyrfti vinnubrögðum við afgreiðslu safnliða almennt á Alþingi. Sú umræða hefur átt sér stað í nefndum Alþingis um árabíl og er því ekki ný af nálinni. 1. minni hluti telur að í stað þess að alþingismenn velti fyrir sér hvort og þá hvaða félagasamtök og verkefni eigi að styrkja af safnliðum eigi ráðuneytin að afgreiða slík mál. Fagnefndir ættu frekar að gefa ráðuneytum tilmæli um helstu áherslur við úthlutunina en ættu ekki sjálfar að úthluta fé til einstakra verkefna og félaga. Núverandi úthlutun er ófagleg og ómarkviss. Einnig telur 1. minni hluti að lækka hefði mátt safnliði verulega í ljósi efnahagskreppunnar sem nú ríkir en nefndin hafði 44 m.kr. til úthlutunar samkvæmt frumvarpi til fjárlaga 2010. Á tímabilinu 2006–2009 var úthlutunin eftirfarandi:

2004	2005	2006	2007	2008	2009	Frv. 2010
22.800	32.700	34.100	44.000	77.000	50.000	44.000

Annar minni hluti telur að breyta eigi vinnubrögðum við úthlutun safnliða í grundvallaratriðum þar sem um töluverða fjármuni er að ræða en árin 2004–2009 hafði nefndin samtals 260,6 m.kr. til úthlutunar.

Alþingi, 13. nóv. 2009.

Siv Friðleifsdóttir.

*Fylgiskjöl með álitinu:*

1. Frá orði til athafna – Rádusverkefnið. Vinnuskjal.
2. Minnisblað frá Heilbrigðisstofnun Suðurlands. (9. nóvember 2009.)
3. Minnisblað frá Heilbrigðisstofnun Suðurnesja. (9. nóvember 2009.)
4. Minnisblað frá St. Jósefsspítala – Sólvangi um starfseminu 2008.
5. Minnisblað frá framkvæmdastjórn Sjúkrahússins á Akureyri. (2. nóvember 2009.)

**Fylgiskjal IX.****Álit**

um frv. til fjárlaga fyrir árið 2010 (08 Heilbrigðisráðuneyti).

Frá 2. minni hluta heilbrigðisnefndar.

Heilbrigðisnefnd hefur fjallað um heilbrigðiskafla fjárlagafrumvarpsins og gert tillögu að skiptingu á einstökum safnliðum.

Annar minni hluti bendir á að í frumvarpinu er gert ráð fyrir að framlög til sjúkratrygginga lækki um 20% Ljóst er að hér er um mikla lækkun að ræða en hvorki hefur verið kynnt fyrir nefndinni né rætt innan hennar hvornig ætlað er að ná fram fyrirhuguðum sparnaði.

Í álit meiri hluta nefndarinnar er fjallað um fyrirhugaðar skipulagsbreytingar innan heilbrigðiskerfisins. 2. minni hluti tekur undir með meiri hlutanum um mikilvægi þess að flýta fyrirhuguðum skipulagsbreytingum. Aftur á móti vill 2. minni hluti áréttta að ekki hafa verið kynntir fyrir nefndinni útreikningar heilbrigðisráðuneytisins á sparnaði við skipulagsbreytingar á kragasvæðinu svokallaða en á fundi nefndarinnar hefur það verið upplýst að fjárhagslegur ávinningur breytinganna geti numið um það bil 2 milljörðum kr. á ári. Ef frumvarpið nær fram að ganga mun það leiða til mikillar þjónustuskerðingar á Landspítala og til verða biðlistar sem ekki eru til staðar núna.

Enn fremur vill 2. minni hluti áréttta að þótt mikilvægt sé að fara í endurskipulagningu heilbrigðisþjónustu á kragasvæðinu er ekki síður mikilvægt að hefja slíkt ferli fyrir landið allt. Í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir skipulagsbreytingum á landsbyggðinni en ljóst að fjárhagslegur ávinningur gæti þar orðið töluverður. Ef haldið verður áfram með flatan niðurskurð í stað skipulagsbreytinga verða til dæmis framlög til Sjúkrahússins á Akureyri 1 milljarði kr. lægri árið 2012 en þau voru árið 2008. 2. minni hluti telur öllum vera ljóst að slíkt hefði í för með sér algert hrun þjónustunnar.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir töluverðri yfirfærslu heilbrigðisþjónustu frá heilbrigðisráðuneyti til félags- og tryggingamálaráðuneytisins. Þessi yfirfærsla verkefna hefur verið ákveðin án nokkurrar umræðu eða útskýringa. Fram kom í nefndinni að hugsanlega mætti ná fram meiri hagræðingu í rekstri með frekari samþættingu heilbrigðisstofnana og hjúkrunarheimila. Er það álit 2. minni hluta að heilbrigðisþjónusta skuli vera á höndum heilbrigðisráðuneytis en ekki annarra ráðuneyta.

Annar minni hluti vill benda á að við útreikning á gengisáhrifum er ekki gert ráð fyrir raunverulegum áhrifum gengis á rekstur stofnana. Þetta kemur einstaklega illa niður á Landspítalanum þar sem gengisáhrif ársins 2009, umfram forsendur fjárlaga, hafa verið metin til 900 millj. kr. Telur 2. minni hluti mikilvægt að taka tillit til þessa við gerð fjárlaga fyrir árið 2010.

Jafnframt kom fram í máli gesta nefndarinnar að afskipti ráðherra af fjárlögum þessa árs hafi komið illa niður á rekstri stofnana. Þannig voru teknar af sértekjur hjá Landspítala og stofnuninni gert að skera niður sem þeirri upphæð nam. Var hér um að ræða um 152 millj. kr. og fékk stofnunin að vita af þessum aukna niðurskurði á miðju ári. Einnig stöðvaði ráðherra fyrirhugaðan sparnað á Heilbrigðisstofnun Suðurlands sem kallaði á 30 millj. kr. halla á stofnuninni sem flyst yfir á næsta ár.

Annar minni hluti vill áréttta að fram hefur komið að stofnanir hafa mikla möguleika á að auka sértekjur sínar með því að leigja aðstöðu til læknistengdrar heilbrigðisþjónustu. Tekið hefur verið fyrir það af fyrrverandi ráðherra með þeim afleiðingum að stofnanirnar verða af tekjum. Er það álit 2. minni hluta að mikilvægt sé á þessum niðurskurðartímum að stofnanir geti nýtt sér leiðir til að auka tekjur sínar til að koma í veg fyrir skerðingu á öryggi og þjónustu við sjúklinga.

Annar minni hluti tekur ekki sérstaka afstöðu til tillögu meiri hlutans um úthlutun safnliða.

Alþingi, 13. nóv. 2009.

Guðlaugur Þór Þórðarson,  
Ragnheiður Ríkharðsdóttir.

**Fylgiskjal X.****Álit**

um frv. til fjárlaga fyrir árið 2010 (11 Iðnaðarráðuneyti).

Frá minni hluta iðnaðarnefndar.

Iðnaðarnefnd hefur að beiðni fjárlaganefndar farið yfir þá þætti fjárlagafrumvarpsins sem eru á málefnasviði hennar, sbr. 2. mgr. 25. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, og bréf fjárlaganefndar frá 19. október 2009. Nefndin hefur fengið á sinn fund Ingu Ósk Jónsdóttur og Kristján Skarphéðinsson frá iðnaðarráðuneyti.

Heildargjöld iðnaðarráðuneytis árið 2010 eru áætluð um 6.621 m.kr. á rekstrargrunni. Frá dragast sértekjur að fjárhæð 1.071 m.kr. sem nema 16,2% af heildargjöldum ráðuneytisins. Gjöld umfram tekjur eru 5.550 m.kr. og af þeirri fjárhæð eru 5.199 m.kr. fjármagnaðar með beinu framlagi úr ríkissjóði og 351 m.kr. innheimtar af ríkistekjum. Útgjöld iðnaðarráðuneytis dragast saman um 834,2 m.kr. á verðlagi fjárlaga 2009.

Minni hlutinn telur að of mörgum spurningum sé ósvarað varðandi þau málefni er heyra undir nefndina til að hægt sé að standa að álitum meiri hluta nefndarinnar. Ríkisstjórnarflokkarnir hafa boðað viðamiklar breytingar á rekstarumhverfi þeirra fyrirtækja sem heyra undir málefnasvið nefndarinnar Nægir þar að nefna iðnfyrirtæki og fyrirtæki í ferðaþjónustu. Minni hlutinn lýsir þungum áhyggjum af fyrirhuguðum hugmyndum um breytingar á skattalögum sem m.a. fyrirtækjum í iðnaði og ferðaþjónustu er ætlað að bera.

Misvísandi skilaboð ráðherra ríkisstjórnarinnar hafa, að mati minni hlutans, nú þegar skaðað orðspor og möguleika landsins til að auka við fjárfestingar sem þjóðarþúinu eru lífsnauðsynlegar. Leggur minni hlutinn áherslu á að ríkisstjórnarflokkarnir komi sér saman um stefnu í þessum málum eða lýsi því yfir að horfið verði frá skattlagningu þessara atvinnugreina.

Svo virðist sem uppi séu hugmyndir um að skattleggja ferðaþjónustuna með margvíslegum hætti. Rætt hefur verið um að hækka svokallað vitagjald, hækka virðisaukaskatt á hótulgistingu úr 7% í 14%, taka upp komugjöld og setja á kolefnisskatt sem leggjast mun á ferðir með flugi, langferðabílum og bílaleigubílum svo eitthvað sé nefnt. Þá er rætt um að setja á orkuskatta og kolefnisskatt sem er afar óljóst hvernig verða útfærðir. Afleiðingin verður sú að fjárfestingar í iðnaði dragast verulega saman á þeim tíma sem einmitt er þörf á frekari fjárfestingu. Minni hlutinn hvetur til þess að gætt sé hófs og einfaldleika við framkvæmd skattheimtu og bendir á að vænlegra sé t.d. hvað ferðamenn varðar að í stað þess að hækka alla mögulega skattstofna verði innheimtur skattur af einum skattstofni.

Minni hlutinn telur að nánari upplýsingar og útfærslur hefðu þurft að liggja fyrir áður en iðnaðarnefnd gefur endanlega umsögn um frumvarp til fjárlaga. Því hvetur minni hlutinn fjárlaganefnd til að kalla nú þegar eftir þessum upplýsingum.

Við umfjöllun málsins í nefndinni kom í ljós að iðnaðarráðuneyti taldi að í tillögum sínum til fjármálaráðuneytisins mundi rúmast aukin fjárveiting til annars vegar Tækniþróunarsjóðs og hins vegar að fjárveiting fengist til að reka markaðsstofur ferðamála á landsbyggðinni. Iðnaðarráðuneyti vonaðist með öðrum orðum eftir aukinni fjárveitingu til Tækniþróunarsjóðs upp á 100 m.kr. Minni hlutinn tekur undir áherslur ráðuneytisins hvað þetta varðar og leggur

áherslu á mikilvægi Tækniþróunarsjóðs og lýsir undrun sinni á áherslum fjármálaráðuneytisins hvað þetta varðar.

Þá telur minni hlutinn það ekki í samræmi við fögur orð um mikilvægi ferðaþjónustunnar að skerða framlag til markaðsstofa á landsbyggðinni. Tekið er undir með meiri hlutanum um málefni markaðsstofa en þeirra er sérstaklega getið í athugasemdum við frumvarpið þar sem fram kemur að til skoðunar hafi verið að ríkið kæmi að starfi markaðsstofa á landsvísu og að þeirri skoðun yrði haldið áfram áður en frumvarpið yrði að lögum.

Tækifæri Íslands til að verða fyrsti valkostur ferðamanna hefur sjaldan eða aldrei verið betri. Því leggur minni hlutinn áherslu á að allra leiða verði leitað til að stórauka fjármuni til markaðsstarfs erlendis því þeir fjármunir munu skila sér margfalt til baka.

Alþingi, 12. nóv. 2009.

Unnur Brá Konráðsdóttir,  
Gunnar Bragi Sveinsson,  
Tryggvi Þór Herbertsson.

## Fylgiskjal XI.

### Álit

um frv. til fjárlaga fyrir árið 2010 (14 Umhverfissráðuneyti).

Frá 1. minni hluta umhverfisnefndar.

Umhverfisnefnd hefur að beiðni fjárlaganefndar fjallað um þann hluta fjárlagafrumvarpsins sem er á málefnasviði nefndarinnar, sbr. 2. mgr. 25. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, og bréf fjárlaganefndar til umhverfisnefndar, dagsett 19. október 2009.

Á fund nefndarinnar kom Hrafnhildur Ásta Þorvaldsdóttir frá umhverfissráðuneyti.

Rekstrarfjárveitingar flestra stofnana og verkefna sem heyra undir ráðuneytið eru lækkaðar alls um 314,5 millj. kr. sem nemur einungis um 8% að raungildi og er því kröfu ríkisstjórnarinnar um 10% flatan niðurskurð ekki mætt hjá ráðuneytinu, t.d. er einungis skorið niður um 3,5% á aðalskrifstofu ráðuneytisins frá reikningi 2008. Er það harmað í þessu álit, sérstaklega í ljósi þess að mörg brýnni verkefni í öðrum ráðuneytum sæta meiri niðurskurði.

Nefndin hefur tekið til umfjöllunar og meðferðar þann hluta fjárlagafrumvarpsins sem snýr að málefnasviði nefndarinnar. Er það með miklum ólíkindum að í þeim mikla niðurskurði sem nú er boðaður hafi nefndin til umráða 32,4 millj. kr. á safnliði 14-190-1.90, Ýmis verkefni. Til að fyrirbyggja misskilning og til að koma í veg fyrir rangtúlkun er rétt að geta þess að þær fimmtán umsóknir sem bárust eru allar vel rökstuddar og þarfar. Það er ekki þar með sagt að þær séu það brýnar að þær krefjist sérúthlutunar. Því er hér sett fram sú tillaga að það fjármagn sem umhverfisnefnd er ætlað að gera tillögu um að úthluta verði varið til að standa undir kostnaði við þátttöku eins þingmanns frá hverjum stjórnarandstöðuflokkanna í Kaupmannahafnarráðstefnunni um loftslagsmál í desember nk. Afar brýnt er að sjónarmið allra flokka á Alþingi heyrast þar í þessu brýna hagsmunarmáli þjóðarinnar. Er þessi tillaga

lögð fram í ljósi þess að ekki virðist vera til fjármagn til þess að þjóðkjörnir fulltrúar sinni lögbundnum skyldum sínum að taka þátt í alþjóðasamstarfi sem þessu.

Tekið er undir með meiri hluta umhverfisnefndar sem gerir tillögu um 6,3 millj. kr. styrk til Landverndar sem fagnar í ár 40 ára afmæli sínu á næsta ári. Því sem út af stendur verði ráðstafað til samningsbundinna verkefna ráðuneytisins eins og t.d. Hekluskóga en þar nam niðurskurðurinn um 50% á milli ára.

Tekið er undir það með meiri hlutanum að ráðuneyti og ríkisstjórn beiti sér fyrir því að efla umgjörð og rekstrarskilyrði frjálsra félagasamtaka sem starfa á sviði umhverfismála á Íslandi. Stofna mætti umhverfisverndarsjóð sem samtök gætu sótt styrki í. Slík ráðstöfun mundi stuðla að faglegu og fræðilegu mati á verkefnum sem ráðstafað yrði til en færi ekki eftir duttlungum meiri hlutans á Alþingi. Einnig er tekið undir það að Náttúrufræðistofa Kópavogs fái lögformlega stöðu og verði látin heyra undir lög um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur, nr. 60/1992.

Alþingi, 9. nóv. 2009.

Vigdís Hauksdóttir.